

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 325 DE 1995

COMISION ESPECIAL DE ARTICULOS DESGLOSADOS

DISTRIBUIDO Nº 563 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

NOVIEMBRE DE 1995

P R E S U P U E S T O   N A C I O N A L - Ejercicio 1995 - 1999

A R T I C U L O S   D E S G L O S A D O S

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 20 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Américo Ricaldoni
Miembros	: Senadores Alvario Bentancur, Susana Dalmás, José Korzeniak, Pablo Millor, Ambrosio Rodríguez y Nicolás Storace
Invitados especiales	: Director Nacional de Aduanas ingeniero Pablo Illarietti, Director General del Ministerio de Economía y Finanzas, doctor Julián Moreno, y los asesores letrados doctoras Sonia Molina y María del Carmen Palor. Contador General de la Nación, contadora Hebe Patrone, Inspector General de Hacienda, contadora Eva Holtz y asesores del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Eduardo Cobas, doctor Carlos Delpiazzo y economista Alvaro Santos.
Secretaria	: Lydia El Helou
Ayudante de Comisión	: Lorenzo Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 20 minutos)

En nombre de la Comisión, damos la bienvenida al señor Director Nacional de Aduanas y a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y sus colaboradores.

El motivo de esta reunión es trasmitirles algunas de las observaciones que hemos recogido en la sesión que realizamos con la Asociación de Despachantes de Aduana, sobre algunos artículos del Inciso 05, "Ministerio de Economía y Finanzas". Se trata de los artículos 154, 155, 157, 160 y 163, básicamente.

Las objeciones se centran en lo que tiene que ver con la complejidad que se plantearía para determinar qué disposiciones están vigentes, cuáles no y qué aspectos se modificarían de la Ley Nº 13.318. Es evidente que no se trata de un tema menor.

En segundo lugar, nos planteaban sus discrepancias en cuanto a incluir dentro de las previsiones del Código Tributario las disposiciones previstas en estos artículos.

En tercer término —aclaro que estoy recurriendo a mi memoria y a las notas que tomé en aquella reunión— esta Asociación sostiene que no le parece adecuado ni conveniente tomar algunas disposiciones del Código Aduanero del MERCOSUR, porque ello implicaría una serie de problemas. Además, entiende que sería mejor esperar a la entrada en vigencia de todas las normas del MERCOSUR para que, a su vez, comiencen a regir todas esas disposiciones, fundamentalmente por la incertidumbre que existiría en cuanto al régimen transitorio de aquí a ese momento.

También plantearon una duda con referencia a qué es lo que se vería modificado —a veces sin habérselo propuesto— de la Ley Nº 13.318.

Entiendo que, básicamente, estos son los aspectos que motivan la preocupación —puesta de manifiesto en términos

ar.

generales— de quienes nos visitaron en la anterior oportunidad.

SEÑOR MORENO.- Quisiera decir, en términos generales, que este articulado relativo a la Dirección Nacional de Aduanas viene inspirado, básicamente, en las normas que se dictaron el año pasado y que alteraron sustancialmente los procedimientos en materia de operaciones de comercio exterior. Los señores Senadores conocen mejor que nosotros que en el año pasado se dictaron decretos que regulaban los trámites de importación y que determinaron que cesara de intervenir el Banco de la República en el control de estos negocios. Asimismo, inspirado en la normativa del MERCOSUR —que se iba a prever, pero aún no se encuentran vigentes las disposiciones del Tratado Marco Aduanero del MERCOSUR— el Uruguay adelantó algunos principios que iban a comenzar a regir con posterioridad. Esto determinó, básicamente, un debilitamiento muy significativo del control a priori de esas operaciones, recayendo toda la acción de la administración aduanera en el control a posteriori. Al margen de ello, hubo modificaciones sustantivas en la determinación de los valores aduaneros. Es decir que se dejaron de lado los valores normales de Aduana para pasar a una determinación que, conceptualmente, era distinta y, además, se proyecta un régimen de control que no se va a realizar en el cien por ciento de las operaciones aduaneras.

¿Qué fue lo que determinó todo esto en los primeros meses de aplicación del nuevo régimen? Durante el año pasado, de 121.000 operaciones aduaneras sólo se regularizaron 3.000; las restantes 118.000 están por regularizar el control documental y, consecuentemente, aspectos tributarios vinculados con las nuevas valoraciones.

Este momento de transición es muy crítico, tanto para la Aduana como para el país. Estamos hablando de una administración tributaria que recauda más del 25% de los tributos del Gobierno central y que, de alguna manera, necesita normas nuevas que hagan que el pago de los tributos y la regularidad de las operaciones aduaneras se hagan de manera rigurosa. De lo contrario, si de acuerdo con la legislación y la normativa vigente se debilita el control a

priori de las operaciones y no le otorgamos a la administración facultades normativas y de control severo, seguramente el nuevo régimen terminará en un fracaso total.

Quería hacer esta introducción porque, de alguna manera, me consta que las críticas provienen de juristas muy finos en el análisis de la normativa constitucional y legal vigentes. Sin embargo, pienso que normas como las propuestas por la Dirección Nacional de Aduanas se recogen por decenas en nuestra Administración y sin duda se han aprobado con el voto conforme de los críticos de dichos textos legales. En su mayoría, se trata de un paso tímido —reconozco que algunas de ellas pueden tener desajustes técnicos o son factibles de una mejor redacción— hacia las normas que la Administración tributaria aduanera deberá contar en el futuro, con el fin de que el nuevo sistema funcione de manera eficiente.

Pienso que lo más conveniente es que a continuación haga uso de la palabra el Director Nacional de Aduanas, señor Illarietti y, si los señores Senadores están de acuerdo, se continúe analizando artículo por artículo.

SEÑOR ILLARIETTI.- En el mismo sentido que lo expresado por el señor Moreno, parecería que así planteado el tema existe una alternativa: o se adecua la legislación a los nuevos negocios o se modifican las normas que rigen a dichos negocios. Esto último sería algo así como desdecirnos de los compromisos asumidos a nivel del MERCOSUR o del documento de la Ronda Uruguay del GATT.

En definitiva, de esos dos caminos el único factible y razonable es adecuar la legislación. Todos los artículos propuestos por la Dirección Nacional de Aduanas están inspirados en la misma línea de pensamiento, como es la de dotar a la Dirección de determinados recursos que establezcan sanciones para los infractores. En ningún modo ellas son limitativas de la actividad comercial o profesional de los buenos operadores. Se trata de dotar a la administración de facultades que le permitan limitar los desvíos que se produzcan en dichas operaciones y sancionarlas una vez cumplidas las instancias correspondientes.

ar.

El ejemplo que mencionó el señor Moreno respecto de lo que sucedió en el año 1994 cuando sobre 121.000 operaciones sólo 3.000 fueron regularizadas, no está marcando una pérdida de recaudación fiscal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber qué sucedió con las restantes operaciones que no fueron regularizadas y qué sistema les era o les es aplicable. Es un tema que nos parece importante y, si prefieren, nos lo contestan más adelante.

SEÑOR ILLARIETTI.- Continuando con mi exposición, quisiera decir que no se pretende coartar la libertad comercial ni el ejercicio profesional, sino sancionar los desvíos. Hay que tener en cuenta que en la estructura anterior del contralor del comercio exterior, el peso de la fiscalización estaba en las etapas a priori.

Cabe destacar que cuando hablamos de "a priori" y de "a posteriori", hay que tener en cuenta que el punto de referencia es el "desaduanamiento" o la liberación comercial de la mercadería. Entonces, cuando todos los controles se hicieron a priori del "desaduanamiento" de la mercadería, evidentemente ésta era la garantía que hacía al funcionamiento y al cumplimiento de todas las instancias formales y tributarias.

Por otra parte, se pasa a un control a posteriori cuando el importador manifiesta su intención de despachar la mercadería y la Dirección Nacional de Aduanas lo habilita en un plazo que oscila entre dos horas y media y tres horas de planteada la solicitud, por lo que todo el peso de la fiscalización pasa a la instancia posterior. La misma norma de despacho le asigna un plazo de hasta cinco años para revisar retrospectivamente las operaciones realizadas y poder formular todas las exigencias de documentación y consideraciones del caso —incluso las investigaciones de valor— para luego establecer las reliquidaciones y eventuales sanciones a que hubiere lugar.

Respecto de este tema, insistimos que el ordenamiento jurídico vigente es insuficiente para realizar un razonable control de la operativa del comercio exterior. Antiguamente,

cuando intervenía el Banco de la República, por aplicación e interpretación de la Ley Nº 10.000, dicha entidad autorizaba la operación, tanto de importación como de exportación. Pero en este momento la Dirección Nacional de Aduanas le da un curso automático haciendo fe en la declaración de parte que hace el importador.

En cuanto a la pregunta del señor Presidente respecto de las regularizaciones no cursadas en el año anterior, debo decir que en el transcurso de la actual Administración, hemos diseñado —en colaboración con el Departamento de Comercio Exterior del Banco de la República— una serie de mecanismos y se está en vías de regularizar una parte sustantiva de esas operaciones. Evidentemente, tropezamos con la dificultad de que como la mercadería, obviamente, fue despachada y comercializada —hay que tener en cuenta que son operaciones realizadas hace un año y medio atrás— no tenemos elementos de presión respecto de los operadores para dar cumplimiento a todas las instancias formales. Asimismo, diría que hay una negativa tácita a reconocer las operaciones que la Administración formule y, por lo tanto, existen faltantes de documentación o, directamente, un no reconocimiento de las diferencias tipificadas en las operaciones. Esto tiene una consecuencia de recaudación fiscal de operaciones realizadas en 1994 que hoy significan U$S 6:000.000 menos.

SEÑOR KORZENIAK.- Como hemos conversado sobre este tema en una sesión anterior, quisiera hacer una pregunta vinculada a la manera como es interpretado el artículo 163 que se refiere a la declaración de título ejecutivo de las liquidaciones para regularizar las diferencias entre el estimado y lo que la Aduana interpreta que es lo correcto.

Efectivamente, existen normas similares para muchos organismos públicos que conocemos desde hace muchos años. En ese sentido, estuvimos analizando cuál es la incidencia que esta disposición tendría en el régimen vigente de la Ley Nº 13.318, que establece que cuando hay alguna divergencia, la liquidación de ese monto supone un procedimiento judicial previo. Concretamente, queríamos saber si la intención de los autores del proyecto de ley supone derogar el procedimiento

ar.

actual en el sentido de que la cantidad quede fijada luego de una "litis" ante un Juzgado.

SEÑOR ILLARIETTI.- Queremos distinguir dos aspectos. De ningún modo el artículo propuesto por la Dirección Nacional de Aduanas pretende avanzar sobre el régimen de la Ley Nº 13.318 en cuanto a la tipificación de los incisos y a la determinación de las reliquidaciones o multas a que hubiere lugar. Por el contrario, se trata de fortalecer la capacidad de cobro del resultante de esas actuaciones cumplidas en las instancias previstas.

SEÑOR KORZENIAK.- Interpreto que seguiría vigente el procedimiento de la Ley Nº 13.318, pero allí dice que producida una sentencia, ésta pasa a autoridad de cosa juzgada en un título ejecutivo y no queda claro por qué declarar que la liquidación que haga la Dirección Nacional de Aduanas es a título ejecutivo.

SEÑOR MORENO.- Sucede que el procedimiento aduanero no se da en todos los casos. Es posible que la determinación de la deuda tributaria se haga sólo en la vía administrativa y, como tal, la Dirección Nacional de Aduanas no cuenta en este momento —como lo hacen otras administraciones tributarias como, por ejemplo, la Dirección General Impositiva a través de las normas del Código Tributario en su artículo 91— con la posibilidad, cuando hay una resolución administrativa firme, de que esa misma sea a título ejecutivo.

La norma apunta a dar esa calidad a las resoluciones administrativas firmes. Creo que el concepto de resolución administrativa firme es conocido por todos y no es dable reiterarlo en cada artículo y disposición que haga referencia a ella. En ese sentido, se lo encuentra en normas análogas y ha sido analizado por la doctrina.

ar.

Por lo tanto, nos parece que la transcripción de qué entendemos por resolución administrativa firme en los artículos es redundante. Básicamente, se trata de brindar la posibilidad de cobrar un impuesto cuando hay una decisión que ha sido consentida por el administrado. En el caso de que hubiere contencioso judicial, comparto que la sentencia es a título ejecutivo y, si bien en ese caso no se presentan problemas, sí los hay en la vía administrativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero estar seguro de que mi interpretación sea la correcta. Aclaro que a algunos miembros de la Comisión nos parece que el artículo 163 merecería una mejor redacción, porque la actual es tremendamente confusa, pero es cierto que todavía no hemos entrado a un análisis de ese tipo. Aparentemente, según surge del dialogado entre el doctor Moreno y el señor Senador Korzeniak, hay una diferencia de sustancia importante. Hoy en día, el título ejecutivo se configura una vez que hay sentencia, es decir, un acto pasado en autoridad de cosa juzgada del Poder Judicial. Hasta ese momento habrá contencioso, pero lo que no hay es un título ejecutivo. En cambio, la norma que se propone ahora implica que en lugar de juicio normal, regulado por la Ley Nº 13.318, la Dirección Nacional de Aduanas inicie, por una resolución administrativa propia y firme, la gestión de cobro con algo que se convertiría en título ejecutivo y cuya validez, autenticidad y corrección, en cuanto a cifras o a lo que fuere, sería lo único que discutiría el Poder Judicial; es decir que sería la diferencia, entre juicio ordinario y ejecutivo, en los que la discusión se hace de una manera distinta en un caso y en otro.

Esto fue conversado en esta misma Comisión en una sesión a la que asistieron los representantes de la Asociación de Despachantes de Aduana. Si es un título ejecutivo, legalmente corresponden determinadas defensas dentro del juicio ejecutivo. Aclaro que todavía no tengo opinión formada porque para ello estamos escuchando a los involucrados en el tema.

Por otro lado, el despachante o el importador no podría discutir, en ese juicio ejecutivo, el monto de la deuda, porque el título ejecutivo tiene una cifra que es inatacable en un juicio de estas características. Sí daría mérito, una vez terminado el juicio ejecutivo --en el caso de que el administrado quisiera reclamar lo que entiende no corresponde-- a un juicio ordinario posterior.

SEÑOR MORENO.- Esta disposición se remite a las normas del Código Tributario, incluso en materia procesal, y a las que le son aplicables del nuevo Código General del Proceso. Las limitaciones en materia de ejercicio de excepciones están establecidas en las normas, y a eso nos remitimos.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ahora serían las normas del Código Tributario?

SEÑOR MORENO.- Exactamente, señor Presidente. Tanto los despachantes como los responsables del pago de los tributos y los importadores, harían valer sus derechos en ese procedimiento, en la forma que se establece para un juicio tributario, según el Código Tributario. Es decir que no estamos innovando nada; es más, los vicios de redacción que pueda tener esta norma --que, repito, no es innovadora, sino que únicamente pretende dar una herramienta de la que carece a la Dirección Nacional de Aduanas-- vienen del propio Código Tributario, porque en esta disposición se toma casi textualmente la redacción del artículo 91. Unicamente se la abrevia para no reiterar conceptos tales como la definición de resolución administrativa firme.

SEÑOR STORACE.- Quisiera saber qué se entiende por resolución administrativa firme, es decir, si es tomada exclusivamente por la Dirección Nacional de Aduanas o debe ser consentida por la parte.

SEÑOR MORENO.- Si leemos el artículo 250 de la Ley Nº 13.318, podemos apreciar que esta disposición establece que cuando el despachante consiente la liquidación tributaria hecha por la Dirección Nacional de Aduanas y firma el permiso

correspondiente, no hay otra posibilidad que la ejecución. En ese caso no hay más procedimientos; luego de que el despachante acepta la liquidación no existe ningún procedimiento contencioso adicional y queda la resolución firme y consentida. Lo que no tiene la Dirección Nacional de Aduanas es título ejecutivo. Entonces, me pregunto por qué la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social y los Gobiernos Departamentales tienen título ejecutivo y la Dirección Nacional de Aduanas, que recauda no menos del 25% del total de tributos generados en el país, no tiene una facultad que, a mi juicio, es elemental.

Por otra parte, por encima de los ajustes técnicos que haya que hacerle a la norma, no contradice la normativa contenciosa prevista por la Ley Nº 13.318.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hubiera preguntas de tipo general, creo que sería oportuno comenzar a analizar las disposiciones que nos interesaría tratar con la Dirección Nacional de Aduanas, que son los artículos 154, 155, 157, 160, 163 y 166.

El artículo 154 es el que faculta al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de Certificado Unico para la Dirección Nacional de Aduanas. En el inciso segundo se prohíbe realizar gestiones referentes a dicha actividad ante las oficinas públicas sin dicho Certificado.

Si ningún señor Senador desea formular preguntas, por razones de economía de tiempo, pasaríamos al artículo 155.

SEÑOR MORENO.- Este artículo reitera, abreviándolo, el régimen de Certificado de la Dirección General Impositiva. La discrecionalidad administrativa de que se habla por aquellos que critican la disposición es aplicable al sistema de certificados que rige en el país para todos los demás organismos, que en definitiva no es tal.

Los certificados se dan en base a antecedentes y resoluciones que han tipificado adeudos tributarios. Es decir que desde ese punto de vista no se desea un régimen

privilegiado, sino simplemente el que gozan los restantes organismos que hacen administración tributaria en el país.

SEÑOR ILLARIETTI.- Actualmente la Dirección Nacional de Aduanas, previa conformidad a la realización de cualquier operación aduanera que esté bajo el control de su sistema informático, verifica la vigencia de los certificados de la Dirección General Impositiva, del Banco de Previsión Social y del Banco de Seguros del Estado, tanto para el operador económico --exportador o importador-- como para el despachante de aduana. Por tanto, esta norma lo único que pretende es establecer un marco de reciprocidad y equivalencia entre las distintas oficinas recaudadoras, si tomamos como tales el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva que, junto con la Dirección Nacional de Aduanas, constituyen el grueso de la recaudación fiscal.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 155 establece un sistema de sanciones para los importadores y los despachantes de aduana. Si la memoria no me falla, la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay consideraba que las penas eran excesivas porque el inciso final del artículo 155 establece que sólo pueden volver a actuar cuando el Poder Ejecutivo disponga la revocación correspondiente. Es decir que hay una dada de baja en el Registro.

SEÑOR STORACE.- Lo que se significaba con ello era que se podía imponer una sanción como la revocación de la inscripción del infractor en el Registro de Despachantes de Aduana sin término, es decir que no tenía finalización en el tiempo.

Nosotros pensamos que si se trata de una pena debería tener una culminación. Además era una medida muy fuerte que no tenía un control de carácter judicial; simplemente, era una resolución de tipo administrativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el último inciso del artículo se determina --y la letra parece ser así, aunque con esto quien

habla no está marcando posición en nombre de la Comisión ni tampoco personalmente-- que si se mantiene la situación de mora luego de la suspensión, el Poder Ejecutivo está obligado a revocar la inscripción del despachante sin que hayan sanciones intermedias y sin finalización del plazo. De todos modos, este último aspecto debería interpretarse en el sentido de que si bien no se establece un plazo, no significa que sea de por vida, aunque queda librado a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Una de las quejas que me plantearon los despachantes de aduana apuntaba al hecho de que si sigue la mora, la Dirección Nacional de Aduanas tiene que elevar los antecedentes al Poder Ejecutivo y éste lo único que puede hacer, porque así lo impone la ley, es desafectar o revocar el registro del despachante o del importador. Al respecto, los despachantes me expresaban que podía haber situaciones intermedias a contemplar porque, por ejemplo, la mora puede representar importes distintos u obedecer a causas diversas. La queja se basaba en que objetivamente la configuración de la mora significaba la dada de baja del despachante de aduana. Por tanto, pensamos que se debería buscar una redacción más elástica.

SEÑOR MORENO.- Efectivamente, esta es una disposición que hemos estado repensando a la luz del análisis crítico que se ha hecho sobre el aspecto de la cuantía o proporcionalidad entre las sanciones e infracciones, así como algún otro que se ha realizado sobre la responsabilidad de los despachantes en la regularización documental de las operaciones de comercio exterior. Entendemos que es razonable este criterio gradualista. De todas maneras, no compartimos ciertas críticas que se han hecho a la disposición, algunas de las cuales son de carácter constitucional.

Actualmente, está vigente el Decreto Nº 391 de 1971 que establece un régimen de sanciones y suspensiones muy importante para los despachantes de aduana, con una especie de reglamentación de las infracciones. La Dirección Nacional de Aduanas, en función de la gravedad de las mismas, está

facultada para suspender a los despachantes hasta por doce meses, mientras que las sanciones mayores, que van de dos a diez años, las impone directamente el Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir que la crítica que le podríamos hacer al régimen vigente es que, de pronto, este Decreto del año 1971 puede tener algún vicio, en tanto no cuenta con una ley que lo respalde.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me acota el señor Senador Korzeniak que cree que este Decreto fue dictado al amparo de las medidas prontas de seguridad.

SEÑOR MORENO.- Se trata de un Decreto firmado por el doctor Fleitas, entonces Ministro de Economía y Finanzas, durante la Presidencia del señor Pacheco Areco, aunque me parece que no fue dictado al amparo de las medidas prontas de seguridad, pues de haberlo sido seguramente hubiera estado firmado por el resto de los Ministros.

SEÑOR KORZENIAK.- No necesariamente.

SEÑOR MORENO.- Este régimen se fue aplicando pacíficamente y de manera muy prudente, lo que hizo que nunca se reviera. Pienso que el secreto está en que hubo una aplicación muy mesurada y no en las irregularidades jurídicas. No obstante, creemos que carece de respaldo legislativo y legal. Asimismo, pensamos que, desde el punto de vista técnico, se trata de normas reglamentarias más completas que las que figuran en este proyecto de ley de Presupuesto. Por ello creemos conveniente analizar una modificación en el régimen de sanciones y suspensiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya que al parecer existe acuerdo en flexibilizar el artículo 155 --en la dirección de la elasticidad que tiene ese Decreto del año 1971-- quisiera saber, doctor Moreno, si no sería posible que se nos haga llegar una redacción alternativa en las primeras horas de mañana.

SEÑOR MORENO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 157 faculta a la Dirección Nacional de Aduanas a exigir la prestación de garantías a las empresas que realicen operaciones aduaneras, a las amparadas en regímenes aduaneros especiales y a aquellos que presten servicios vinculados con las operaciones de comercio exterior. Una de las dudas planteadas en el seno de la Comisión es la que se refiere al alcance de la expresión "empresas que realicen operaciones aduaneras, a las amparadas en regímenes aduaneros especiales y a aquellos que presten servicios vinculados con las operaciones de comercio exterior." A algunos miembros de la Comisión nos parecía que esas expresiones eran muy genéricas e imprecisas.

SEÑOR MILLOR.- Lo que el señor Presidente señala es cierto. Las expresiones vertidas nos generan serias dudas en lo que respecta a sus alcances.

Sin embargo, lo que no comprendo es la necesidad o la razón de ser de este artículo. En el supuesto caso de que esto se refiera pura y exclusivamente --aunque creo que no es así-- a los despachantes de aduana, debemos recordar que en todos los negocios de importación el pago es previo. En el momento actual, creo que la garantía que tienen la obligación de poner los despachantes de aduana se sitúa en una cifra aproximada a U$S 2.500 o U$S 3.000, trámite que se realiza a través de la Asociación Nacional de Despachantes de Aduanas, con Bonos del Tesoro. Personalmente, debo decir que no comprendo la filosofía de esta garantía. La Dirección General Impositiva, por ejemplo, no requiere ningún tipo de garantía; simplemente, se basa en una declaración jurada. Si más tarde ella es infringida de alguna manera, se establecen las multas correspondientes.

Me gustaría saber por qué ahora se exige una garantía que, además, en este caso no está establecida en el artículo, si bien existen rumores, versiones o trascendidos en el sentido de que se impondrá una cantidad elevada. Incluso, se ha hablado de tres franjas; creo que la mayor sería de U$S 50.000 y otra de U$S 35.000. A mi juicio, esto podría sacar del negocio a varios despachantes de aduana, gremio que, por

otra parte, se ha visto bastante castigado por aquella mixturación que se hizo entre los corredores de cambio y los despachantes de aduana, cuya filosofía tampoco entendí, ya que no se han manifestado de acuerdo con ella los unos ni los otros.

Reitero, pues, que no comprendo la necesidad de establecer esta garantía, sobre todo en contraposición al mecanismo de la Dirección General Impositiva.

Por supuesto, lo que ha señalado el señor Presidente es verdad. La disposición es tan imprecisa que puede abarcar, por ejemplo, a todos los que tienen un depósito en Zona Franca que, si no me equivoco, son alrededor de 160. Puede involucrar, por ejemplo, a la firma DIMALCUR, que es la que tiene la concesión del depósito y almacenaje en el Aeropuerto Internacional de Carrasco. Según tengo entendido, esta firma se presentó a la licitación y la ganó, pero en ningún momento aparecía en el llamado a licitación ni en la adjudicación.

En definitiva, una cosa es la vaguedad del concepto, lo cual había motivado la preocupación de todos nosotros, y otra diferente que quien habla no discuta esta solicitud de garantía. Simplemente, no entiendo su razón de ser.

SEÑOR ILLARIETTI.- En primera instancia, queremos aclarar que no teníamos conocimiento de que había una observación sobre este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia no recuerda si la observación fue realizada por la Asociación Nacional de Despachantes de Aduanas o por los miembros de la Comisión.

SEÑOR STORACE.- La observación fue realizada por la Comisión, señor Presidente.

SEÑOR ILLARIETTI.- Vamos a explicar la razón por la cual la Dirección Nacional de Aduanas decidió presentar este artículo.

En los actuales usos de las operaciones de Comercio Exterior, la Dirección Nacional de Aduanas no tiene más la custodia de la mercadería; simplemente, realiza el seguimiento de la operación de Comercio Exterior --se trata de algo así como el valor agregado de esa operación-- y define las interfases. Se denomina interfase a aquella instancia en la cual se produce una traslación de dominio de un operador hacia otro.

La expresión "las empresas que realizan operaciones aduaneras" es vaga, amplia. Sin embargo, por aplicación de la Ley de Puertos, y simplemente para describir una operación de tránsito, hay cinco o seis empresas distintas que van teniendo dominio sucesivo sobre la mercadería. En todo el período que dura la operación de tránsito hay una renta fiscal en suspenso, y dicha mercadería pasa por el agente marítimo, el operador portuario, el agente de cargas, el agente desconsolidador, el depósito portuario y, finalmente, el transportista de mercadería no "desaduanada", vulgarmente llamado "pandilla de puerto". Luego de que la mercadería sale del recinto portuario se la lleva a una playa de contenedores o a un depósito particular.

Por otro lado, es importante señalar que existen distintos tipos de seguros que cubren los riesgos sobre la unidad de transporte, sobre la unidad de manipuleo o sobre el valor de la mercadería. No hay ningún concepto que garantice la renta fiscal en suspenso, en tanto esa mercadería tiene un destino aduanero final, o sea, su reembarque, su importación, su exportación o su destino a Zona Franca, tal como está definido a través de la ley y del Código Aduanero del MERCOSUR.

Entendemos que, en la medida en que la Dirección Nacional de Aduanas controla la secuencia de una operación aduanera --en la que intervienen distintos agentes, donde no hay una infraestructura, ni se piensa que pueda tener bajo su control la custodia aduanera de los bienes, de acuerdo con los modos modernos de operación-- es exigible una garantía proporcional de esos sucesivos operadores o, con algún grado

de proporcionalidad, sobre el monto de los tributos en suspenso que existan en la operacion. Esto está tomado de la legislación comparada en materia aduanera. Constituye, realmente, una de las omisiones graves del Código Aduanero del MERCOSUR y se recoge a nivel de los grupos técnicos correspondientes; incluso, este tema formará parte de un protocolo adicional al mismo. Sin embargo, no es circunstancial que esté dirigida, en principio, hacia los despachantes de aduana como operadores del sistema.

Insistimos en que en el actual ordenamiento de la operación de Comercio Exterior hay una infinidad de figuras y sucesivas traslaciones de dominio de mercadería, por lo que la Dirección Nacional de Aduanas necesita determinar claramente quién es el responsable en cada momento. Asimismo, se hace imprescindible que, en caso de detectarse fraudes de distinto tipo, se pueda recurrir ejecutivamente contra la garantía que dichos operadores constituyen.

SEÑOR MILLOR.- En el caso del precedente que existe, es decir, de la garantía que debe dar el despachante de aduana --que, reiteramos, es una garantía genérica que da la Asociación Nacional de Despachantes de Aduanas a través de los aportes en Bonos del Tesoro que realiza cada uno de ellos-- deseo saber si alguna vez se ejecutó alguna en nuestro país. Si no me equivoco, nunca se hizo eso.

Entonces, vuelvo al planteamiento original. Lo que señalan quiênes hoy nos visitan tiene un fundamento lógico; obviamente, hay sucesivos operadores y siempre existe una tributación pendiente que puede o no ser evadida. Sin embargo, debemos recordar que sucede lo mismo con la Dirección General Impositiva, y ésta nunca solicitó una garantía y tampoco se ha pensado en ello. Reitero que dicha Dirección se basa en una declaración jurada; en función de ella, si se constata alguna irregularidad, se procede.

Por lo tanto, no me queda claro el porqué de la necesidad, en este caso, de establecer un régimen que ahora, según se nos confirma, se extiende mucho más allá de los

despachantes de aduana, abarcando a todos los operadores que tienen que ver con algunas de las operaciones. En definitiva, quisiera saber si en determinado momento se ejecutó alguna de las garantías relacionada específicamente con el caso de los despachantes de aduana. Personalmente, tengo entendido que no.

SEÑOR ILLARIETTI.- No tengo conocimiento de que se haya ejecutado la garantía constituida por los despachantes de aduana durante operaciones habituales.

Antes que nada, debemos reconocer el monto irrisorio de la garantía frente a cualquier operación individual realizada por un agente. Es decir que la cuantía no tiene materialidad de la garantía frente al monto de la tributacion implicita en las operaciones.

Cuando se hace referencia a una determinada actualización de los montos de garantía, que la Dirección Nacional de Aduanas esta estudiando --inclusive, en carácter de borrador de decreto ha sido puesto en conocimiento de la Asociación de Despachantes de Aduana-- no se llega al uno por mil de los tributos pagados por el despachante, en el ejercicio de su actividad, por año a la Administración. En ese sentido, si lo medimos en términos vinculados a una garantía de incobrables, estamos hablando de un monto irrisorio.

El concepto es extenderlo a los otros operadores y responde a la misma explicación que el doctor Moreno realizaba anteriormente. Lo que sucede es que la Administración veía los papeles a priori y luego autorizaba la operación; en cambio, actualmente es automática, casi sin controles previos, y todo el peso de la fiscalización es a posteriori. Por lo tanto, debe existir un mecanismo por el cual la Administración pueda recurrir frente a las maniobras de fraude. Esto para nada intenta ser una propuesta original de la Dirección Nacional de Aduanas, sino que recoge un instituto que se generaliza en las administraciones aduaneras modernas y que hemos tomado de los textos comparados de las

legislaciones de las últimas organizaciones, tanto a nivel de la Unión Europea --que nos ha servido como base permanente de análisis y de comparación -- como de las administraciones latinoamericanas, que actualmente se encuentran trabajando en un fuerte proceso de modernización.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Estas garantías quedarían depositadas con carácter permanente, o se realizan operación por operación? Hago esta pregunta porque no surge claramente del texto.

SEÑOR ILLARIETTI.- Debemos precisar que, actualmente, determinadas operaciones aduaneras, como por ejemplo las admisiones temporarias, exigen la constitución de garantías operación por operación. Sin embargo, como aquí suponemos la continuidad en las operaciones de las distintas empresas --ya que se trata de aquellas que operan habitualmente en el comercio exterior-- son garantías de tipo genérico, pues guardan cierta proporcionalidad con respecto al monto de las operaciones que se realizan.

SEÑOR KORZENIAK.- Acabo de escuchar el comentario del señor Director, donde expresa "habitualmente". Es decir que este artículo se refiere a aquellos participantes habituales del comercio exterior. Quisiera saber si esa es la intención, ya que el artículo no lo dice.

SEÑOR ILLARIETTI.- "Contrario sensu", se exigiría --al igual que en determinadas operaciones-- la constitución de garantías para operaciones específicas.

Si bien no quiero decir que me llama la atención, otros grupos de empresas afines entre sí, que realizan operaciones aduaneras, no han manifestado ningún tipo de reparo a este tipo de exigencias en cuanto a prestación de garantías. Por el contrario, lo consideran positivo, pues contribuiría a formalizar el esquema dentro del que se desenvuelve este tipo de empresas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero señalar que esta ha sido una inquietud de la Comisión y no de la Asociación de

Despachantes de Aduana.

Por otra parte, el artículo 159, expresa lo siguiente: "Facúltase al Poder Ejecutivo a determinar los plazos y condiciones de permanencia de las mercaderías sometidas a control aduanero en los depósitos particulares y playas de contenedores habilitados.

Vencidos los plazos, sin haberse destinado las mercaderías a un nuevo régimen aduanero, éstas serán consideradas en situación de abandono".

La Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay realizó una serie de observaciones a esta norma, que fueron remitidas y que, por lo menos, el Director de Aduanas conoce. No sé si el doctor Moreno está al tanto. Ellos sostienen que esta disposición no está de acuerdo con lo que establece el Código Aduanero del MERCOSUR, que hasta ahora no ha entrado en vigencia, pero que lo hará a la brevedad. En síntesis, manifestaron que no estaría contemplada esta hipótesis en el Código Aduanero del MERCOSUR y criticaron la situación de abandono que automáticamente se produce si, al vencimiento de los plazos, no hay destino para las mercaderías.

SEÑOR ILLARIETTI.- En primera instancia, me gustaría hacer un comentario de prudencia en cuanto a la certeza de la vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR. Si bien es cierto que el documento ha sido ratificado a nivel parlamentario por Paraguay, y cuenta con media sanción en Brasil, también tiene serias observaciones en Argentina. Además, a nivel cuatripartito se ha estimado conveniente y necesario elaborar un documento que posiblemente asuma el carácter de Protocolo Adicional, de manera que complemente y modifique aquellos temas de conveniencia. Esto seguramente surge por la premura con que el año pasado tuvieron que trabajar los grupos técnicos que participaron en su redacción.

Evidentemente, de la revisión de una norma tan compleja y de vasto alcance como ésta surge la necesidad de elaborar un agregado con esas modificaciones. Más aún, en el caso de

Brasil --donde, como dije, cuenta con media sanción y posiblemente sea ratificada a nivel del Senado porque sus gestiones están avanzadas-- el Poder Ejecutivo mantendría en suspenso su ratificación y promulgación, a los efectos de dar el tiempo necesario para que se elabore el Protocolo Adicional. Este ha sido un acuerdo alcanzado en el último Plenario del Comité Técnico II de Asuntos Aduaneros, celebrado en Montevideo hace tres semanas y luego ratificado en la Comisión de Comercio.

También cabría algún tipo de objeción de carácter formal. La ratificación parlamentaria por dos de los países miembros, lo convierte en norma obligatoria para los restantes.

Otro de los comentarios importantes referente al Código Aduanero del MERCOSUR, es que nosotros establecemos algunas dudas con respecto a la conveniencia de su inmediata ratificación, por cuanto no cubre nimgun vacío legislativo. Por el contrario, todos entendemos que la temática aduanera tiene una profusa legislación y, por lo tanto, ésta no es una medida complementaria, sino sustitutiva. En más de 90 artículos se remite a normas de aplicación, la inmensa mayoría de las cuales todavía no está redactada.

La existencia de un Código marco de carácter genérico, que se remita a normas de aplicación aún no redactadas, en convivencia con una legislación nacional muy detallada, podría producir ciertos conflictos de interpretación y de carácter operativo. Por esa razón, a nivel del Poder Ejecutivo se ha considerado conveniente apuntar los mejores esfuerzos a la redacción de las normas de aplicación para que, cuando el Código Aduanero del MERCOSUR entre en vigencia efectiva, no se den estos ámbitos de eventual colisión entre la norma-marco y la legislación nacional.

La redacción de las normas de aplicación depende, esencialmente, de los grupos técnicos cuatripartitos que se constituyen, en forma casi permanente, actualmente en Montevideo y a partir de enero próximo en Buenos Aires. Es

más; la complejidad del tema ha llevado a que se formalizaran convenios de cooperación técnica tanto con el BID como con la Unión Europea. En el primero de los casos, la cooperación se ha cumplido y en lo que respecta a la Unión Europea, debemos decir que la tarea ha comenzado. A medida que avanzamos en el tema nos damos cuenta de la enorme complejidad que tiene y, por lo tanto, de ningún modo podemos suponer que la redacción de las normas de aplicación pueda estar terminada antes de fines del año próximo.

Este comentario, que de pronto puede parecer un poco extenso, simplemente apunta al concepto de oportunidad que está implícito en las observaciones que merecieron los artículos 159 y 160, en cuanto a que lo que se pretendía era avanzar, por la vía de la legislación nacional, en temas que iban a ser tratados y resueltos por la legislación de carácter comunitario, ampliado. Reitero que la legislación del MERCOSUR sobre todos estos aspectos no va a estar terminada antes de un año. Entendemos que son vacíos o ausencias que conviene sean tratados a nivel nacional, a la brevedad posible.

Esta es la razón, entonces, por la que se han formulado los artículos 159 y 160.

Por otra parte, deseo hacer una precisión por lo que podría interpretarse de la versión taquigráfica de la reunión anterior. A nuestro juicio, no hay ninguna contradicción entre ambas disposiciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente, eso es lo que iba a preguntar.

SEÑOR ILLARIETTI.- Y digo que no hay contradicción, porque refieren a dos temas completamente distintos. El artículo 159 tiene que ver con la facultad del Poder Ejecutivo para fijar plazos de permanencia de mercaderías que tienen un destino aduanero concreto: el almacenaje. Esto tiene un único antecedente jurídico, que está dado por la Ley Nº 661 del año 1860, que fija un plazo de permanencia de la mercadería en

depósito aduanero. Creemos, pues, que merece una adecuación.

Por otra parte, debo decir que lo que antes era un depósito aduanero como un único régimen alternativo al depósito que estaba dentro del puerto --estamos hablando, en el primer caso, de un depósito habilitado fuera del recinto portuario-- hoy se ha transformado gracias a la casuística de la operación del comercio exterior, puesto que tenemos no menos de seis regímenes simultáneos y distintos de carácter administrativo. Por éstos, se crean distintas categorías de depósitos aduaneros, sobre los cuales el Poder Ejecutivo no tiene facultad para establecer ningún tipo de limitación u ordenamiento en cuanto a los plazos de almacenamiento.

El artículo 160 refiere al lapso permitido, desde el momento en que se produce la descarga hasta que se fija un destino aduanero. Dicho destino puede ser un depósito aduanero, el régimen de tránsito de almacenamiento --que está perfectamente definido en términos de operación aduanera-- o también puede ser una importación, un reembarque o un trasbordo. Vamos a partir del siguiente ejemplo simple. Esto es como si dejaran en la puerta de nuestra casa un bulto y a los treinta días uno no definió su destino, es decir, si lo interna en el hogar, si lo desecha; en fin, sin disposición aduanera final. Un depósito es un destino aduanero, una disposición aduanera. Por lo tanto, insisto en que no hay contradicción, puesto que ambas disposiciones tienen que ver con dos ámbitos absolutamente diferenciados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lamentablemente, sigo sin tener claro por qué no se entiende que el literal d), que se agregaría al artículo 121 del Decreto-Ley Nº 15.691, es algo que se superpone a lo que establece el artículo 159. En los dos casos ocurre que después de un determinado tiempo las mercaderías se consideran en situación de abandono, y en ambas situaciones es porque no se destinaron en la forma prevista de antemano.

SEÑOR ILLARIETTI.- Como dice el señor Presidente, aquí se

habla de la mercadería que no ha tenido destino aduanero en un determinado plazo. Esto no se corresponde con ninguno de los incisos previstos en la redacción vigente del artículo 121.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 121 del Decreto-Ley Nº 15.691 comienza diciendo: "Se considerarán abandonadas las mercaderías en los siguientes casos". A continuación, se citan algunas hipótesis a las que se agregaría el literal d). Pregunto, entonces, si agregado este literal d) no se hace innecesario el artículo 159. ¿Por qué digo esto? Porque el literal d) --pido excusas por la insistencia puesto que quizá se trate de un error de quien habla que, obviamente, no tiene ninguna familiaridad con las normas aduaneras-- dice: "Cuando hayan transcurrido treinta días desde el momento de la descarga, sin haber recibido un destino aduanero", etcétera. En consecuencia, pregunto si esta norma, que se pide que se incorpore al artículo 121 del Decreto-Ley Nº 15.691, abarcando la figura legal prevista en el artículo 159, o al revés, esto es, si la hipótesis del artículo 159 es o no la misma que la que aparecería en el literal d) que se sugiere agregar.

SEÑOR ILLARIETTI.- Seguramente no he podido transmitir con claridad las diferencias que existen.

Se trata, por decirlo de otro modo, de dos plazos sucesivos. Por el agregado al artículo 121 estamos sugiriendo 30 días para fijar un destino aduanero a las mercaderías. Supongamos, entonces, que el destino es una operación de tránsito a una playa de contenedores. Así, por el artículo 159 se faculta al Poder Ejecutivo a establecer un plazo máximo de permanencia de esa mercadería, en régimen de tránsito, en una playa de contenedores, de, por ejemplo, un año. Estamos hablando --como decíamos-- de dos plazos consecutivos y sucesivos: por un lado, hasta la fijación del destino aduanero y, por otro, el tiempo que puede permanecer una mercadería en un régimen suspensivo de tributos, es decir, acogida a algún tipo de franquicia aduanera. Puede tratarse de un depósito fiscal, de una playa de contenedores,

de una admisión temporaria --que, de hecho, ya tiene un plazo establecido en la norma reglamentaria-- o de mercadería depositada en "free-shops". Como se habrá podido observar hay, pues, distintos regímenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dado que ya hemos tratado el artículo 163, relativo a los títulos ejecutivos y la aplicación del Código Tributario y del Código General del Proceso, quedaría concluido el análisis de las disposiciones relacionadas con la Dirección Nacional de Aduanas.

Sólo resta agradecer la presencia del Director Nacional de Aduanas y del Director General del Ministerio de Economía y Finanzas, adelantando que sería de mucha utilidad para el trabajo de esta Comisión contar con una redacción alternativa del artículo 155.

(Se retiran de Sala el Director Nacional de Aduanas y el Director General del Ministerio de Economía y Finanzas.)

(Ingresa a Sala una delegación de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas integrada por los doctores Delpiazzo y Santos)

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, agradecemos la presencia de nuestros invitados.

Antes que nada, quiero expresarles que tenemos una serie de dudas sobre el alcance de algunas disposiciones, básicamente las que figuran en la Sección II, Capítulos I y II, y Sección VIII.

En ese sentido, deseo aclarar a nuestros invitados que podemos tener discrepancias dentro de la Comisión con respecto a los beneficios o desventajas que genera el régimen propuesto. Sin embargo, a veces tenemos coincidencias en cuanto a que determinada redacción no nos parece adecuada o resulta confusa.

De todos modos, me consta que el interés de nuestros visitantes tiene que ver con otros aspectos del proyecto de ley de Presupuesto por lo cual a fin de no extendernos demasiado y dado que los plazos apremian, voy a ofrecer el uso de la palabra a los miembros de la Comisión para que, sintéticamente, expongan algún comentario, y luego recabaríamos la opinión de nuestros visitantes aprovechando su jerarquía, dado que son reconocidos especialistas en la materia.

SEÑOR KORZENIAK.- En medio de esta vorágine de trabajo, quiero expresar que los visitantes que vienen a ilustrarnos tienen interés en referirse, específicamente, a un tema determinado.

En ese sentido, habían surgido dudas en materia de funcionarios, pero intentamos aclarar el punto y tenemos los elementos de juicio necesarios para manejarnos al respecto. Sin embargo, reitero, consulté a la Secretaría y se me informó que nuestros visitantes concurren por algunos aspectos específicos.

Por lo tanto, pienso que la mejor metodología de trabajo es concentrarnos en la exposición de nuestros invitados.

it.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, nos ocuparíamos de los artículos 179 y siguientes que están en consideración de esta Comisión por vía de desglose y que son los referentes al Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios.

Tiene la palabra el doctor Delpiazzo.

SEÑOR DELPIAZZO.- Señor Presidente: hacia el año 1989, en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas —en esa época estaba a cargo del contador Zerbino y el Director de Comercio Exterior era el economista Hodara— se apreció la conveniencia de elaborar un estatuto jurídico diverso para la promoción de las exportaciones. Eso motivó que en aquel momento se desarrollara un trabajo que insumió bastante tiempo y en el que nos tocó participar, al cabo del cual se elaboraron una serie de iniciativas que luego no tuvieron ninguna forma de concreción práctica. Recientemente, el actual Ministro de Economía y Finanzas tuvo una inquietud de carácter similar, por lo cual hemos vuelto a trabajar sobre aquel proyecto en un grupo liderado por la economista Arbiza que, lamentablemente, no está presente en el día de hoy por motivos de salud.

A mi juicio, sería oportuna la inclusión de estas normas en el proyecto de ley de Presupuesto a fin de mostrar de modo claro y transparente cómo se articula la promoción de la exportación y la inversión con la dirección de la política a cargo del Poder Ejecutivo a cargo del propio Ministerio a través de la Dirección Nacional de Comercio, que es creada en el proyecto de ley de Presupuesto. De manera tal que se trata de dos ámbitos orgánicos y de competencia. El primero, en la esfera del Poder Ejecutivo y en la línea de lo que establece el artículo 51 de la Constitución de la República para atender lo que refiere a la política comercial en lo interior, exterior, regional, etcétera. El segundo, tiene que ver con la articulación público-privada, es decir, entre los sectores de la actividad nacional oficial y privada articulados por la vía de la institucionalización de una persona de derecho público no estatal que se denomina Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones que, básicamente, tiene su cometido en esta labor de fomento y estimulación en el país y hacia el exterior de los productos, servicios, inversiones y, en definitiva, de la imagen de nuestro país.

Esa es, básicamente, la idea que nos lleva a focalizar el tema en este conjunto de normas.

lt.

Eso es lo que podemos precisar desde el punto de vista general. Como principal punto de preocupación en relación a este bloque de disposiciones, es de señalar que en la aprobación del articulado por parte de la Cámara de Representantes se han reducido, prácticamente hasta desaparecer, los recursos que el Poder Ejecutivo había previsto para la labor promocional. De manera que en esta iniciativa se correría el riesgo de crear un instrumento que pudiera luego no ser eficaz, por haber sido desprendido de los recursos necesarios para realizar esa labor de estimulación.

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo formular una pregunta —no es una picardía de tipo político— que va dirigida a este Capítulo y a otros tantos que tiene este proyecto de Presupuesto. Aparte de las razones conocidas en el sentido de tratar de que las cosas salgan rápido, ¿cuál es la razón de incorporar esto en el Presupuesto? ¿Qué vinculación importante se le ve a esto con el Presupuesto, como para incorporarlo a él? Me da la impresión de que, como en otros casos, es una especie de ley orgánica de una persona jurídica colectiva.

SEÑOR DELPIAZZO.- Contestaría la muy clara pregunta formulada por el señor Senador Korzeniak en una doble vertiente: una de carácter organizativo y otra nítidamente presupuestal.

Desde el punto de vista organizativo, debemos decir que al preverse en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas una nueva forma de organizar los cometidos relativos al comercio, mediante la propuesta de creación de la Dirección Nacional de Comercio, es obvio que había un aspecto que era importante no dejar fuera y que es, precisamente, el de la promoción. Probadamente, este aspecto no puede ser desarrollado eficazmente por el Estado en exclusividad, sino articulándose de modo apropiado con aquellos actores de la vida nacional que tienen incidencia en los negocios con el exterior, en cuanto a la realización de inversiones.

De manera que al recrear, repensar y redinamizar los cometidos del comercio interior y exterior, y estimar como buena la articulación pública y privada en el área promocional, se hacía necesario incorporar la creación de este instituto en el proyecto de ley presupuestal. De lo contrario, se corría el riesgo de dejar cojitranca la reforma en cuanto a que un pilar de ella —el que comprende, precisamente, los cometidos de este instituto— no figuraría en el texto legal.

En segundo lugar, hay una razón de carácter netamente presupuestal y es que la puesta en funcionamiento de este instituto, al igual que la labor concreta de estimulación, supone la reaplicación de recursos presupuestales y humanos disponibles en esta materia. Entonces, esto suponía también necesariamente, para encarar la reforma global del sector, incorporar en este Capítulo las normas referidas al nuevo instituto que se pretende armar.

SEÑORA DALMAS.- Con referencia al artículo 182 que habla de la integración del Consejo de Dirección y estando de acuerdo con el criterio que origina la creación de ese instituto, porque en la nueva situación económica del Uruguay —a raíz del MERCOSUR— todos entendemos la importancia que tiene la promoción de la inversión y de la exportación de bienes y servicios, quisiera preguntar si hay —aparte de las obvias razones de economía— alguna otra por la cual se ha pensado solamente en dos representantes del sector privado, teniendo en cuenta que ha habido experiencias exitosas en otros países en cuanto a la creación de institutos de este tipo donde, por lo menos cada sector definido como prioritario, tiene un lugar en su dirección. Concretamente, teniendo en cuenta que va a haber solo un delegado que represente diversos sectores, pienso que estos son muy diferentes entre sí, por más que todos forman parte de las actividades de inversión y de exportación de bienes y servicios.

Quisiera saber si hay alguna otra consideración por la cual se restringió sólo a dos delegados.

SEÑOR SANTOS.- La idea de que haya solamente dos representantes es para hacer más ágil la Dirección. Eso no quiere decir que todos los sectores no estén representados en la institución, en la medida en que se prevén programas específicos destinados a determinadas áreas, que van a ser formulados y ejecutados con la participación directa y coordinada del sector público y privado. Se pensó que en la Dirección, al nivel más elevado, —y para hacer operativa la organización— existieran solamente dos delegados con amplia representatividad. Por un lado, van a estar representadas todas las cámaras y, por otro, aquellos adherentes a la institución que tienen una participación activa.

SEÑORA DALMAS.- Esto significa que en caso de establecerse un programa determinado, el sector involucrado en él va a tener participación, aunque fuese coyuntural.

It.

SEÑOR SANTOS.- Tanto en la formulación como en la ejecución.

El problema que se plantea a esta altura es el de los recursos. Estamos pensando en promover la inversión en un momento que es sumamente oportuno, en el cual Brasil y Argentina se están peleando por captar la inversión y nosotros solamente estamos destinando U$S 100.000, cuando la propuesta original era de U$S 3:000.000 por año. El solo hecho de captar una sola inversión del exterior por un monto normal significaría cubrir el presupuesto asignado a esta institución por el Poder Ejecutivo en su Mensaje. En mi opinión, se está haciendo un esfuerzo, pero si no se otorgan los recursos necesarios la iniciativa pierde totalmente su relevancia.

Reitero que la cifra antes mencionada es muy pobre si pensamos en que las exportaciones son de U$S 2.000:000.000 por año. Entiendo que esa cantidad que se asigna es muy insignificante. Ello representa alrededor de un 0.005%.

SEÑOR DELPIAZZO.- Adicionalmente, hay que considerar el siguiente aspecto con relación a la materia de los recursos. El análisis del instituto que se propone crear y su financiamiento posterior puede realizarse en distintos momentos. Actualmente estamos en el momento del alumbramiento de este instituto, donde los recursos para crearlo y ponerlo en funcionamiento son vitales.

Es muy probable que posteriormente, el propio funcionamiento y desenvolvimiento de sus cometidos, así como los servicios que preste y los proyectos de carácter horizontal que puedan articularse con el sector privado impliquen, como está previsto en el articulado, un conjunto de ingresos que hagan que el apoyo estatal, que se necesita de modo imperioso —pues de lo contrario la idea que está detrás de todo esto puede quedar neutralizada— se vaya reduciendo e incluso pueda llegar a desaparecer, en la medida en que los recursos que se vayan obteniendo lo permitan.

En este sentido, es importante considerar que el financiamiento del instituto es un tema vital desde el punto de vista del apoyo estatal en este momento. Pero, reitero, con el correr del tiempo seguramente va a ser menor, en la medida en que las demás fuentes de recursos previstas se vayan desarrollando.

SEÑORA DALMAS.- Sin desconocer el hecho a que hacía referencia

lt.

el doctor Delpiazzo con respecto a los futuros recursos provenientes de los servicios que preste el instituto, creo que no condice la absolutamente compartible declaración de interés nacional con los recursos que se asignan. La pregunta que quiero dejar planteada es si los recursos que se proponen son suficientes como para que esta institución pueda iniciar su funcionamiento.

Debo aclarar que los recursos no son materia de discusión en esta Comisión, sino solamente el aspecto institucional con respecto a si se pueden incluir o no en el Presupuesto y también a si el articulado de la creación de dicho instituto es correcto.

SEÑOR SANTOS.- Con ese nivel de recursos que se le asigna, no es posible pensar que pueda funcionar normalmente. Quizás se pueda iniciar algo, pero no creemos que tenga andamiento. Difícilmente podamos promover la imagen del país a través de una institución de este tipo con U$S 100.000, cuando una publicación seria, bien presentada, con la cual el Uruguay no cuenta hoy, cuesta aproximadamente U$S 50.000.

SEÑORA PATRONE.- Corroborando lo dicho por los señores asesores, en el Mensaje del Poder Ejecutivo figuraba el artículo 188, por medio del cual se arbitraban los recursos necesarios para la promoción de la inversión y de la exportación. A su vez, se le fijaba una partida por una sola vez para la instalación del instituto, de $ 4:450.000 para el año 1996, y una partida anual de $ 562.000, que fue lo único que le quedó. Me estoy refiriendo a la partida de 1997.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin perjuicio de lo dicho por la contadora Patrone, reitero lo expresado por la señora Senadora Dalmás, en el sentido de que el tema recursos es materia presupuestal y, por lo tanto, reglamentariamente no es de competencia de esta Comisión.

Agradecemos a nuestros invitados la información brindada en esta instancia.

(Se retira de Sala la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

lt.